

# ARMONIZACIÓN DE LAS PRIORIDADES NACIONALES Y LAS NECESIDADES LOCALES MEDIANTE LA TRANSPARENCIA Y LOS PROCESOS DE CONSULTA EN CHILE



## PRINCIPIO RECTOR 9: UNA TOMA DE DECISIONES TRANSPARENTE, INCLUSIVA Y PARTICIPATIVA

El desarrollo de la infraestructura debe fundamentarse en una planificación transparente, en el intercambio de información y en procesos de decisión que promuevan consultas efectivas, inclusivas y con la participación de las partes interesadas y, para los casos relacionados con los pueblos indígenas, que contengan su consentimiento libre, previo e informado. Deben establecerse procesos de reclamación a nivel estatal y subestatal, así como a escala de proyecto, para atender las quejas y necesidades de las partes interesadas.



## CONTEXTO

La economía de Chile está considerada como la más competitiva de América Latina, con unas tasas de crecimiento relativamente estable desde la década de 1990 (Foro Económico Mundial, 2019, p. 15). Por otra parte, el país ha creado grandes parques nacionales y otras áreas protegidas y ha incorporado de manera creciente diversas dimensiones de la sostenibilidad en las políticas públicas. En su territorio, habitan nueve pueblos indígenas: el pueblo aimara, el atacameño, el quechua, el diaguita, el colla, el rapanui, el mapuche, el kawésqar y el yagán. Estos pueblos habitan en regiones a menudo situadas a cientos de kilómetros de Santiago, capital y centro por excelencia de la toma de decisiones del país. El Gobierno chileno ha adoptado importantes medidas para administrar con transparencia la economía y la infraestructura, si bien el país presenta un importante historial de conflictos territoriales en sus relaciones con las comunidades indígenas y las regiones más periféricas. Por ello, hoy en día, continúan siendo imprescindibles una mayor integración territorial e inclusión social. Y, por tanto, resulta de especial importancia que se lleve a cabo un proceso de consulta que permita una verdadera participación de las partes interesadas en el desarrollo de infraestructura más sostenible.

La minería (especialmente el cobre) y la silvicultura son sectores productivos prominentes del país, que han contribuido a impulsar el crecimiento económico nacional. Sin embargo, la infraestructura asociada a estos sectores, como los puertos, los ferrocarriles y las carreteras, también acarrea graves problemas locales, dadas sus repercusiones negativas tanto sociales como medioambientales. El Gobierno chileno ha puesto en marcha diversos mecanismos de transparencia y consulta, como las plataformas de seguimiento de la infraestructura, la creación de instituciones subestatales para mejorar la participación de los pueblos indígenas o la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) en 2007. Este tipo de medidas son esenciales para desarrollar sistemas de infraestructura más inclusivos. Más allá de estos progresos logrados, también se pueden extraer aprendizajes acerca de cómo guardar un equilibrio entre los objetivos primordiales económicos del país y el bien común teniendo presentes las cuestiones territoriales a través de un proceso efectivo de consulta.

## SISTEMAS TRANSPARENTES

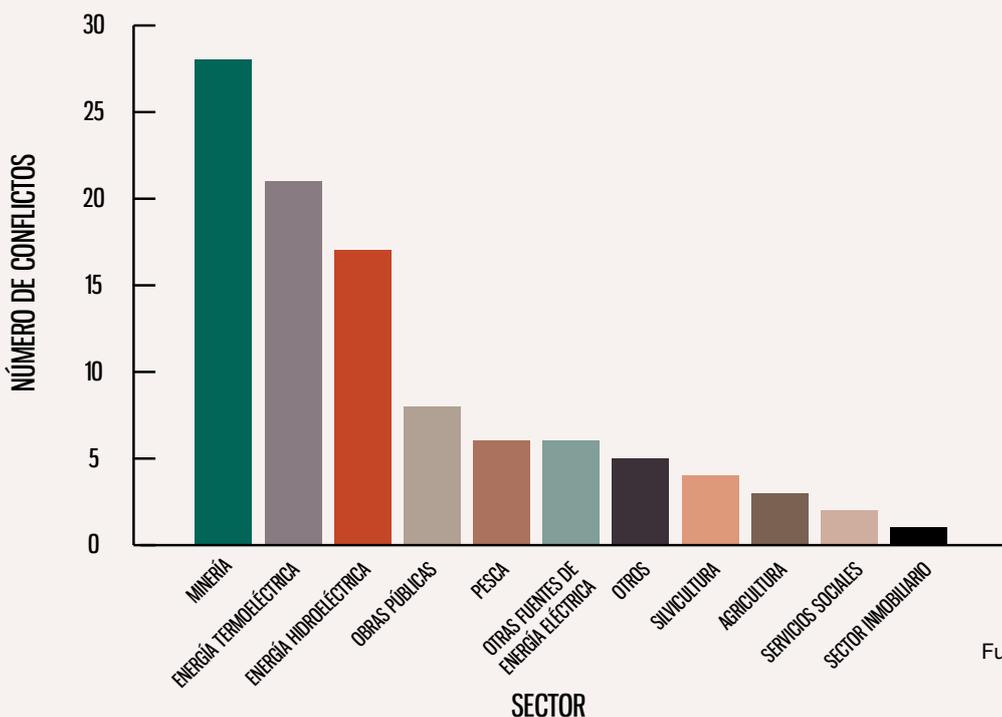
En las últimas décadas, en Chile se ha generado un entorno empresarial transparente y predecible para los inversores. En términos de transparencia, Chile ocupa el puesto número 26 del mundo, siendo el segundo país de América Latina con mejor puntuación, después de Uruguay (Transparencia Internacional, 2019). En 2009, con el fin de contribuir a la transparencia del sector público, se aprobó una importante ley anticorrupción, en virtud de la cual se creó el Consejo de Transparencia, de ámbito nacional y competente para supervisar la aplicación de la ley y garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública (Schorr, 2018, p. 6).

Actualmente, el sistema nacional de inversiones de Chile ofrece información relacionada con el estado y el coste de las inversiones públicas en todos los sectores y regiones del país y publica metodologías para realizar evaluaciones sociales (OCDE, 2017, p. 48). Así, por ejemplo, se ha creado una base de datos de proyectos integrados, en línea, gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, gracias a la cual la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos en general pueden hacer un seguimiento de las inversiones en las diversas regiones y sectores a lo largo de su ciclo de vida. Además, el Gobierno central publica información detallada sobre las concesiones realizadas durante cada fase de los ciclos de vida de los proyectos de infraestructura, que son objeto de un control independiente (OCDE, 2017, p. 48).

## HACIA UNA CONSULTA EFECTIVA

Aunque una mayor planificación centralizada y una transparencia a escala nacional son factores de estabilidad y certidumbre económicas, también pueden restringir la autonomía de los Gobiernos subestatales y generar algunas dificultades de cara a la participación de las regiones periféricas. De hecho, la Constitución vigente chilena no reconoce formalmente a los pueblos indígenas, si bien en 2020 se aprobó por referéndum nacional la redacción de una nueva constitución, lo cual es una prometedora señal para que dicho reconocimiento tenga lugar (Chile, Gobierno, 2020). Las dos cámaras del Parlamento ya han reservado escaños a los diversos pueblos indígenas para así garantizar su participación en la convención competente del proceso constituyente (Chile, Senado, 2020; Chile, Cámara de Diputados, 2019).

Sin embargo, persisten los conflictos territoriales —como los que involucran a las comunidades indígenas— que, por lo general, están relacionados con proyectos de infraestructura o proyectos de extracción (véase el gráfico 9). Algunas de estas disputas giran en torno a las externalidades medioambientales de operaciones relacionadas con la infraestructura; otras afectan a sitios de patrimonio local y al uso de los recursos naturales, mientras que otras surgen a raíz de la escasa participación local en los procesos de toma de decisiones (Delamaza, Maillet y Martínez Neira, 2017, p. 25).



Fuente: a partir de Delamaza, Maillet y Martínez Neira (2017, p.33)

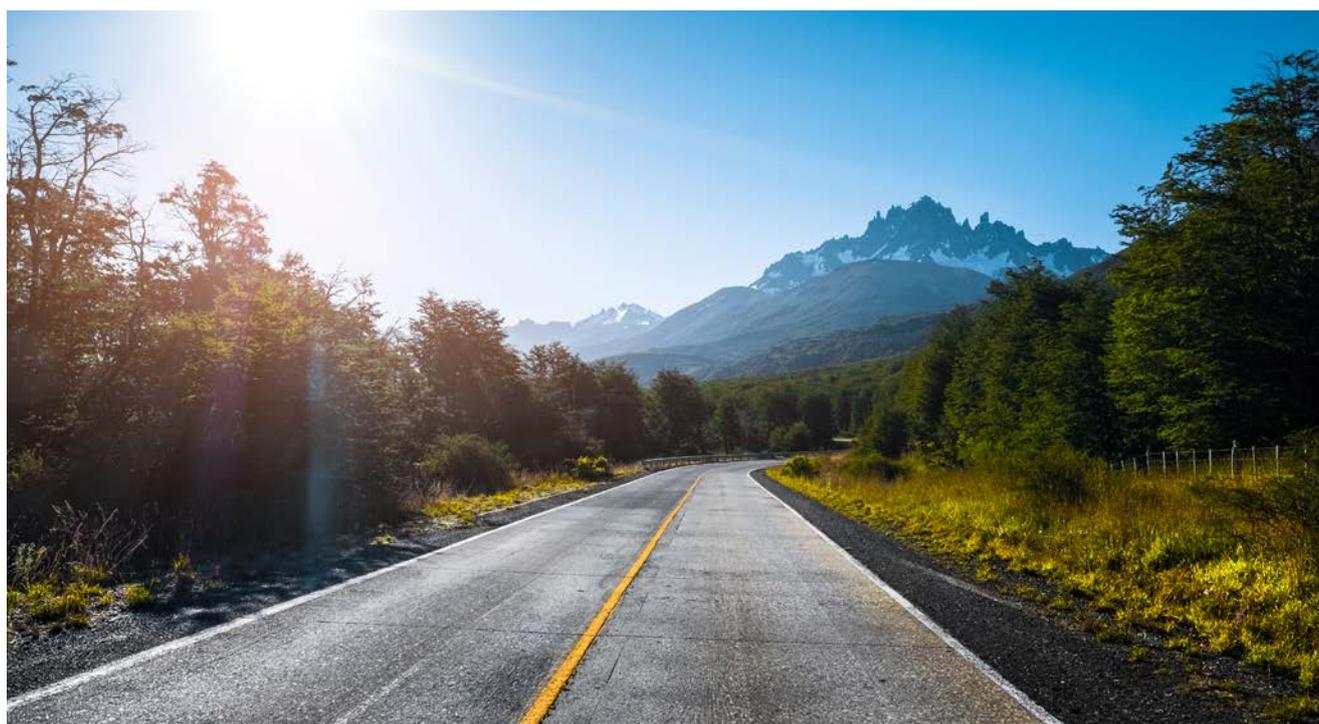
GRÁFICO 9: CONFLICTOS POR SECTOR ECONÓMICO EN CHILE, 2005-2014

La legislación chilena recoge la obligación con carácter general de consultar a los pueblos indígenas (OIT, 2018). La Corporación Nacional del Desarrollo Indígena (CONADI), de estructura descentralizada, es la competente para promover, coordinar y ejecutar acciones de fomento del desarrollo integral de los pueblos indígenas (Chile, CONADI, 2020). Esta corporación tiene como objetivo aumentar la participación de la población indígena en los procesos legislativos y de elaboración de políticas mediante procesos de diálogo, consulta e información. En un marco más general, se han realizado significativos avances en términos de involucrar a todos los ciudadanos en el desarrollo de infraestructura, como por ejemplo con la aprobación de la *Ley 20.500* de 2011 y el *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana y la Gestión Pública* de 2014, disposiciones que obligan al Gobierno central a mantener un diálogo constante con los Consejos Municipales de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OCDE, 2017, p. 145). Esta regulación evidencia los esfuerzos realizados para lograr la integración de todos los niveles administrativos en la toma de decisiones.

Sobre la base de estas disposiciones, el Ministerio de Fomento ha establecido mecanismos específicos de participación en su *Resolución 315* de 2015, en la que define objetivos y procesos que acerquen la infraestructura a los ciudadanos y que impulsen un enfoque basado en los derechos de las personas. De acuerdo con esta resolución, se debe garantizar la participación ciudadana a lo largo de todo el proyecto —y de manera especial durante las fases

iniciales de planificación—, así como prestar una atención singular a los procesos de selección de los ciudadanos participantes en función de criterios de género, discapacidad e identidad indígena. La implementación de dicha resolución ha comportado un notable aumento de la participación de algunos grupos, si bien los retos persisten. Por ejemplo, las mujeres indígenas han participado en importantes procesos de consulta, pero, según recogen algunas denuncias, han sido excluidas de otros espacios públicos (Chile, CONADI, 2016, p. 61). *Por otra parte, el documento oficial 539 de la Dirección General de Obras Públicas*, que recoge la evaluación de las consultas realizadas a las poblaciones indígenas, especifica la obligación de presentar una solicitud oficial a la Secretaría de Desarrollo Social y Familia para poder proceder a una consulta indígena. Así, para que pueda avanzar un proyecto presentado al Ministerio de Obras Públicas, se debe obtener con carácter previo la recomendación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas también exige que las propuestas de proyectos para una determinada zona tengan en cuenta los planes de la región implicada así como las posibles sinergias con diferentes proyectos de infraestructura. Desde 2017, el Ministerio ha desarrollado un marco específico para la infraestructura sostenible y ha utilizado una metodología de evaluación de proyectos que incorpora componentes como la inclusión, la igualdad de género y las comunidades indígenas e inmigrantes (Chile, Ministerio de Obras Públicas, 2020).



© Dudarev Mikhail / Shutterstock.com

## REPLICABILIDAD

Chile ha realizado importantes avances en la integración de las partes interesadas en los planes y procesos de infraestructura mediante sistemas de transparencia, instrumentos legales y la creación de instituciones descentralizadas. A través de este proceso, se ha entendido que la mejora de la planificación y prestación de servicios de infraestructura requiere una mejor comprensión de las necesidades y preferencias de las personas con relación a la ubicación de la infraestructura. A pesar de los mecanismos de consulta existentes, siguen surgiendo conflictos en aquellas situaciones en las que no es posible armonizar las prioridades nacionales en materia de infraestructura y las necesidades de las comunidades locales. Para afrontar estos retos, Chile quiere adoptar una perspectiva de gestión sistémica en todos los ministerios y niveles de la Administración, pero para ello necesita dotarse de herramientas, infraestructura «blanda» y una mayor capacitación de la Administración en general.

Todas estas cuestiones sobre las consultas y los conflictos con las comunidades indígenas y locales también están presentes en muchos otros países de América Latina y del mundo. Y, precisamente, en el contexto actual pos-COVID-19, de impulso de la recuperación económica y la generación de empleo, es fundamental que los países no abandonen los esfuerzos para consolidar los procesos de transparencia y consulta. Todo lo contrario: es preciso reforzarlo para así garantizar una infraestructura verdaderamente inclusiva y basada en las necesidades.

## IDEAS RELEVANTES

- Chile ha desarrollado herramientas transparentes para realizar un seguimiento de las inversiones en infraestructura a nivel nacional, como el Consejo para la Transparencia y la base de datos de proyectos integrados.
- El país ha dado pasos concretos para establecer procesos de consulta inclusivos y efectivos, mediante la aprobación e introducción de determinados requisitos legales o la creación de instituciones descentralizadas.
- Los conflictos existentes constituyen un constante desafío y exigen adoptar una perspectiva sistémica más profunda para lograr una mayor integración de las comunidades y regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura.

---

## REFERENCIAS

- Chile, Chamber of Deputies (2019). Boletín N° 13129-07, 9 December 2019. [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383). Accessed 30 November 2020.
- Chile, Government of Chile (2020). Constituent Process. <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>. Accessed 30 November 2020.
- Chile, Ministry of Public Works (2020). Sustainable infrastructure. [http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura\\_sostenible.aspx](http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura_sostenible.aspx). Accessed 21 September 2020.
- Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2016). *Informe final consultoría. Actualización diagnóstico participativo en temas de género de los pueblos indígenas, Región de Arica y Parinacot*. Chile. [http://siic.conadi.cl/tmp/obj\\_472130/25200\\_informe\\_final\\_consultoria\\_diagnostico\\_y%20agenda%20genero.pdf](http://siic.conadi.cl/tmp/obj_472130/25200_informe_final_consultoria_diagnostico_y%20agenda%20genero.pdf).
- Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2020). Ministry of Social Development and Family: institutional mission. <http://www.conadi.gob.cl/mision-institucional>. Accessed 21 September 2020.
- Chile, Senate (2020). Boletín N° 13129-07, 7 July 2020. <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=listaVotaciones&sesion=8581&boletin=13129-07>. Accessed 30 November 2020.
- Delamaza, G., Maillet, A. and Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. <http://doi.org/10.18352/erlacs.10173>.
- International Labour Organization (2018). *Consultations with indigenous peoples on constitutional recognition: the Chilean experience (2016-17)*. Geneva. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_651444.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_651444.pdf).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Gaps and governance standards of public infrastructure in Chile*. Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278875-en.pdf?expires=1606239412&id=id&accname=guest&checksum=B2155C700986F67CD05FB8B1D8188202>.
- Schorr, B. (2018). Regulating the regulators: tracing the emergence of the political transparency laws in Chile. *United Nations Research Institute for Social Development Conference: Overcoming inequalities in a fractured world: Between elite power and social mobilization*. Geneva, 8–9 November. [https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/\\$file/Overcoming%20Inequalities%205a\\_Schorr---Final.pdf](https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/$file/Overcoming%20Inequalities%205a_Schorr---Final.pdf).
- Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table>. Accessed 27 September 2020.
- United Nations (2020). Sustainable Development Goals. <https://sdgs.un.org/goals>. Accessed 20 September 2020.
- World Economic Forum (2019). *The global competitiveness report 2019*. Geneva. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).